22-E-6

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

Manuel
Gandara Laborin

?

ALGUNAS CONSIDERACIONES AL SISTEMA AGRARIO MEXICANO.

-o-

MEXICO,

1938.


Universidad Nacional
Autónoma de México
UNAM

Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

CAPITULO I.

G E N E R A L I D A D E S .

Es de todos conocida, la forma como la -- propiedad ha venido evolucionando en el territorio mexicano desde la época precolonial hasta - nuestro días. El Rey, antes de la colonia, es - la autoridad suprema, señor de vidas y haciendas, dueño absoluto de todas las tierras conquistadas que reparte preferentemente entre las clases que como los sacerdotes, los nobles y los guerreros de alta categoría, se encuentran a su alrededor y en último término a los pueblos, pero la propiedad de éstos y de aquellos está sujeta a algunas limitaciones por el concepto que se tiene de la propiedad individual.

Viene la conquista, los españoles se apoderan del territorio dominado por los indios apoyándose en la bula de Alejandro VI, consistente en la facultad concedida a los Reyes Católicos- para apropiarse de las tierras e indios conquis

tados. Se fundan los pueblos españoles, se reparten tierras y se reparten indios a los españoles con el objeto, aparentemente, de instruirlos en la santa fé católica. Los repartimientos de tierras se hacen provisionalmente por los capitanes a sus soldados y después, por los virreyes, presidentes de audiencia, gobernadores, etc. a reserva de que los confirmen los Reyes y al efecto, se señala un procedimiento especial para la tramitación de estas mercedes.

La propiedad se organiza bajo una base de desigualdad absoluta debido al desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles, ya que a los indios se les da lo estrictamente indispensable para su subsistencia. En la propiedad comunal de estos últimos se distinguen el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento, pero tanto unos como las otras, son objeto de rudos ataques -

de parte de los conquistadores. Este hecho es reconocido por los misioneros, por el obispo de -- Michoacán y Queipo y también por las innumerables cédulas reales expedidas, que reconocen esta desigualdad y pugnan porque al indio se le coloque en situación menos miserable. Desgraciadamente,- estos buenos deseos no cristalizan en realidades, debido al avorazamiento de los conquistadores y- de las condiciones especiales de la Nueva España.

Viene la guerra de Independencia que tiene como causa, entre otras, el malestar social ocasionado por la defectuosa distribución de la tierra. Así es reconocida en diversas cédulas reales de 1810 y 1812, en las que se ordena el re-- parto de tierras a la clase indígena y el desarrollo de la pequeña propiedad; pero estas disposiciones que tienden a atajar el mal, no se acatan por el estado de agitación que como consecuencia de la guerra de independencia, vivía el- país.

Al realizarse esta guerra, la tierra se- encuentra repartida entre los latifundistas españoles, la Iglesia (que en el Estado de Puebla era propietaria de las cuatro quintas partes del territorio) y las pequeñísimas propiedades de los indígenas.

Consumada la independencia de México, los nuevos gobiernos se preocupan por la resolución del problema agrario. Dos aspectos presenta: - desigual distribución de la tierra y defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

Es importante señalar la intervención de don José María Morelos en el movimiento agrario de México, ya que en ésa época, fué el único -- que entendió el problema de la tierra como una de las causas determinantes del malestar social. Morelos, según dicen, poseía las sangres negra, india e ibera; fué arriero antes de ser sacerdote y por consecuencia, palpó la realidad so--

cial mexicana. Es así que en su plan político - proclama la destrucción del latifundio, el re-- parto de tierras a los indios y la desaparición de los archivos en donde existiesen los títu-- los de propiedad correspondientes a las grandes haciendas, pero el triunfo del Plan de Iguala-- con Iturbide, viene a hechar por tierra tan sa- nos propósitos, al establecerse el respeto a la propiedad para que algunos años después se con-- firme en la Constitución de 1857 este respeto a- los derechos adquiridos.

A partir del año de 1823 y de acuerdo con - la intención de resolver el segundo aspecto del- problema agrario que hemos señalado, se empieza- a legislar en materia de colonización dándose fa cilidades a las familias extranjeras y mexicanas, que quisieran colonizar al país al grado de que, en 1854, siendo Presidente Santa Anna, se nombra un agente en Europa para que fomente la inmigra- ción.

Los gobiernos de esta época consideran - como dos grandes males:- el latifundismo y la- amortización y para el caso, se establece en - las leyes una limitación a la propiedad por -- cuanto al primero de estos males y se prohibe- pasar la propiedad a manos muertas respecto al segundo. Esta legislación es buena teóricamente, pero la intención del legislador no produce los resultados apetecidos debido a las constantes revoluciones que azotan al país y hacen difícil la comunicación. Además, estas leyes - no llegan al conocimiento de los indios y aún- conociéndolas, no les interesan por la idiosincracia de la clase indígena, que se caracteriza por su apatía y el arraigo a la tierra donde ha nacido.

El problema agrario sigue en pié. La propiedad distribuida en la forma indicada. Los - latifundistas, aumentando sus tierras; el clero acrecentando también su propiedad. En 1832-

se calcula que los bienes de éste último ascienden a trescientos millones de pesos; siendo a partir de esta fecha, cuando se hacen algunos intentos de ocupación de los bienes eclesiásticos; pero el fracaso es inminente por la resistencia de éste y la de don Antonio López de Santa Anna, elevado a la Presidencia con el apoyo del clero mexicano. La situación del país es desastrosa, cuantiosa la deuda exterior, la propiedad eclesiástica sin producir ingresos al Erario y es hasta el 25 de junio de 1856, cuando se dicta la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos y tres años después la Ley de Nacionalización de los mismos. Estas leyes, tampoco producen los resultados deseados ya que traen como consecuencia el que la propiedad agraria, antes dividida entre los grandes propietarios, el clero y los pueblos de indios, quede repartida entre los latifundistas laicos y los indígenas con su muy reducida propiedad. Se da muerte

a la propiedad eclesiástica, pero se extiende- el latifundio. La constitución de 5 de febrero de 1857 eleva a la categoría de preceptos fundamentales los relativos a la Ley de Desamortización y la interpretación que a la misma se -- le dá respecto a las comunidades de indígenas - viene a privarlas de personalidad jurídica, quedando imposibilitadas para defender sus derechos y por ende, más reducida su propiedad.

También es señalada como causa de la de-- cadencia de la pequeña propiedad en esta etapa, la existencia de las compañías deslindadoras,- creadas por las leyes de 31 de mayo de 1875 y 15 de diciembre de 1883. En efecto, se les faculta para deslindar, medir, fraccionar y valuar los- terrenos baldíos. En atención a la defectuosa - titulación, se cometen grandes despojos a la -- propiedad privada. Tanto las grandes haciendas- como las pequeñas propiedades adolécen de esos- defectos, pero los propietarios de las primeras

logran fácilmente entrar en componendas con las-Compañías deslindadoras y también con el Gobierno, de tal manera que la única perjudicada resulta la pequeña propiedad y se contribuye al desarrollo del latifundismo. La existencia de estas-compañías es funesta y desastrosa, desaparecen a principios del presente siglo.

Entra el siglo XX con la dictadura de don-Porfirio Díaz que se inicia el año de 1880, y el problema agrario continúa planteado. Hállase repartida la propiedad entre "bien conocidos abogados, políticos y financieros". Las grandes haciendas administradas por personas de confianza-de los latifundistas, éstos, paseando en Europa, aquellos, explotando la tierra y explotando-a los hombres a base de ínfimos jornales, las agencias de robo denominadas tiendas de raya, en-plena acción. Algunos intelectuales ponen de manifiesto la urgencia de resolver el problema agrario de México, por medio de una distribución-

más justa de la tierra; y se exponen algunos-- proyectos para reorganizar la economía agraria. Don Francisco Madero lanza su Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910 y reconoce en uno de- sus artículos, aunque superficialmente, la e-- xistencia del problema agrario. Estalla la Re- volución; el campesinado lucha con fervor por- el descontento existente. Después viene el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911 que expre- sa concretamente el pensamiento y los senti-- mientos de los hombres del campo y sirve de -- bandera a la revolución agraria del sur acaudi llada por Emiliano Zapata. En este Plan se dis pone la restitución de tierras sin más trámite que poseerlas quienes tengan sus títulos de -- propiedad, con la facultad para los usurpado-- res que se consideren con derecho a las tierras desposeídas, de deducirlo ante los tribunales- especiales que se establezcan al triunfo de la revolución. Se ordena también la expropiación-

de las tierras, montes y aguas, con previa indemnización a fín de que los pueblos y ciudadanos -- de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales y campos de sembradura o de labor. Tres años después, don Venustiano Carranza dicta su Plan - de Veracruz y en uno de sus puntos dice,- ".....se dictarán todas las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente -- privados...", y con apoyo en este Plan se expide- la Ley de 6 de enero de 1915 que viene a ser la-- base de toda la legislación agraria. Esta legislación declara la nulidad de las enajenaciones, - composiciones y diligencias de apeo y deslinde en tierras comunales de indios y crea una Comisión - Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y - los Comités Particulares Ejecutivos necesarios - para que, con la intervención de los jefes militares y gobernadores, se doten y restituyan ejidos

a los pueblos que lo soliciten, señalando el - procedimiento en uno y otro caso. Se establece también, que las tierras para hacer las dota-- ciones, deberán tomarse de las haciendas colin dantes a los pueblos peticionarios y finalmente, son concedidas a la Comisión Nacional Agraria- las facultades de tribunal revisor. Desgracia- damente, con esta Ley como las anteriores, no- se realiza el fín perseguido por el legislador teniendo en cuenta que fué expedida en época - de sangrienta lucha y trajo por consecuencia que los "revolucionarios" cometieran verdaderos atentados a la propiedad privada.

En la Constitución de 5 de febrero de -- 1917 se eleva a la categoría de precepto fun-- damental en su artículo 27, la Ley de 6 de ene ro de 1915 y se hacen algunas modificaciones-- por cuanto a que se faculta al Estado para re- gular la distribución del territorio mediante-

la restitución de tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ellas. Establece los fraccionamientos de los latifun-- dios, señalando la facultad para los gobiernos- de las entidades federativas, de determinar el- máximo de tierras que cada uno puede poseer, -- prescribe el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define y en general, delinea el carácter - de la propiedad como función social.

Desde la existencia de la Constitución a- que nos hemos referido, hasta el 28 de diciembre de 1920 con la Ley de Ejidos, la Comisión Nacional Agraria estuvo expidiendo una serie de circulares cada vez que se advertía la necesidad de reglamentar el artículo 27 constitucional pero este sistema legislativo, fácil es comprender, no podía- perdurar en virtud de que los cambios frecuentes en los directivos, originaba los cambios de criterio también frecuentes, apareciendo circula--- res contradictorias. La Ley de Ejidos viene a --

remediar este mal y ya se establece una base-- legal para la aplicación de las disposiciones- agrarias pero tiene el grave defecto de seña-- lar trámites dilatados y difíciles y además, - la supresión de las posesiones provisionales - conforme a la reforma hecha a la Ley de 6 de - enero, viene a retardar la dotación, de tal manera que para que un pueblo obtuviese la pose- sión de las tierras, por resolución presiden- cial, se hacía necesario el transcurso de al-- gunos años. Por estas consideraciones, el Con- greso de la Unión expidió un decreto en abril- de 1921, abrogando la Ley de Ejidos, declaran- do sin validez la reforma hecha a la Ley de -- 1915 respecto a las posesiones provisionales y facultando al Ejecutivo "para que dicte todas- las disposiciones conducentes a reorganizar y- reglamentar el funcionamiento de las autorida- des...." Determina asímismo el procedimiento a seguir en los casos de restitución y dotación,

ante qué autoridades se promueven y las responsabilidades que a éstas corresponden. Por otra parte, crea la Procuraduría de pueblos como dependencia de la Comisión Nacional Agraria para patrocinar a los campesinos. Después, expide el Ejecutivo un Reglamento Agrario con fundamento en el Decreto a que nos hemos referido, estableciendo los mismos requisitos de capacidad que la Ley de Ejidos para obtener dotación o restitución de tierras. Por primera vez se señala la extensión de los ejidos atendiendo a la calidad de las tierras, ordenándose además, el respeto a la pequeña propiedad, pero sin definirla. El procedimiento resulta vago y confuso y tiene el carácter de contienda judicial, muy al contrario de lo que antes sucedía al considerarlo como un juicio administrativo. Posteriormente la "Ley Bassols", Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas viene a derogar el Reglamento Agrario anterior, imprimiéndole algunas modali-

dades por lo que se refiere al procedimiento,-pero conservando éste el carácter de juicio. -- Asímismo, modifica los preceptos relativos a - la capacidad para adquirir tierras, pequeña -- propiedad, etc. Fué derogada después por otra- Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929, a la que a su -- vez se le hicieron reformas.

El 9 de marzo de 1934, se hacen algunas- reformas al artículo 27 Constitucional y entre las principales encontramos las siguientes, a) ya no establece como requisito de capacidad el que los pueblos tengan una categoría política- determinada para ser dotados de tierras, siendo suficiente que se trate de "núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no - las tengan en cantidad suficiente", b) señala- el respeto a la pequeña propiedad "agrícola en explotación", c) después dice, "La capacidad -

para adquirir tierras y aguas de la Nación se - regirá por las siguientes prescripciones", y -- vienen 18 fracciones de las cuales la mayoría - no tienen relación alguna con la capacidad. Hay pues, una falta absoluta de técnica jurídica. - Así tenemos el segundo y tercer párrafo de la - fracción VI, segundo de la VII acerca de la indemnización, ejercicio de las acciones y competencia de la federación para resolver los con-- flictos de límites de terrenos comunales. Vienen en seguida las fracciones VIII y IX relativas a nulidades, la X correspondiente a los casos en los que los núcleos de población que carezcan de -- tierras no logren su restitución. La XI creando las autoridades agrarias. Las fracciones XII y- XIII relativas al procedimiento en materia de - dotación y restitución. La XIV que establece la imposibilidad de las partes para interponer --- recursos legales ordinarios y de promover el --

juicio de amparo, las fracciones XV y XVI determinando la inafectabilidad de la pequeña - propiedad y el tiempo en el que deben hacerse los fraccionamientos, la XVII que faculta al- Congreso de la Unión y a las Legislaturas de- los Estados para expedir leyes por cuanto a - la extensión máxima de la propiedad rural y - a la forma de realizar los fraccionamientos y la fracción XVIII declarando revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876 que - hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de- la Nación por una sola persona y con la facultad para el Ejecutivo de declararlos nulos -- cuando impliquen graves perjuicios para el -- interés público.

Finalmente, respecto a la fracción XIV- ya citada que conserva la reforma hecha al ar

tículo 27 el año de 1931, es importante hacer - notar su origen que es el siguiente:- Los pro-- pietarios afectados por la Ley de 6 de enero -- de 1915, recurrían frecuentemente al amparo con el propósito de salvar sus propiedades o parte- de ellas. A partir de 1923, cuando se intensificó la acción agraria, se presentaron un sin número de amparos ante los Juzgados de Distrito de toda la república que después pasaban la revi-- sión a la Suprema Corte. Esta autoridad sobreseyó todos los juicios declarando que era necesario previamente la iniciación del juicio ordinario civil establecido por el artículo 10 de la- Ley de 6 de enero. Como consecuencia de dicha - resolución se entablaron tantos juicios ordinarios como amparos existían con lo cual se vino- a entorpecer la obtención de tierras para los - campesinos y éstos veían defraudados sus dere-- chos que consideraban legítimamente adquiridos-

en la lucha. En esa época todo fué confusión-- hasta que el año de 1931 surge la reforma a que nos hemos referido, prescribiendo que los propietarios afectados por dotaciones ejidales, -- no tendrían ningún juicio ni tampoco el de amparo, para reclamar en contra de estas dota--- ciones, sino simplemente el derecho de indemnización constitucional en la forma de bonos agrarios, reforma que como dijimos, se encuentra - vigente. La nueva disposición está bien, pero- tiene el grande inconveniente de que deja a los pequeños propietarios sin recurso legal alguno cuando se viola la garantía constitucional que determina el respeto a la pequeña propiedad. - Si el Departamento Agrario y demás autoridades, proceden ilegalmente, no puede reclamarse esta garantía violada.

x

x x

x

CAPITULO II.

BREVES COMENTARIOS AL CODIGO AGRARIO.

Algunos días después del Decreto de 9 de enero de 1934 que reforma el artículo 27 constitucional, el Presidente de la República, en uso de las facultades de que se encuentra investido, expide "El Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos" que ofrece entre otras, la ventaja de haber venido a satisfacer una necesidad que ya era urgente y que consistió en refundir en un solo ordenamiento todas las disposiciones agrarias que con anterioridad se encontraban repartidas en leyes diversas. Así tenemos disposiciones sobre las leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Repartición de Tierras Ejidales, Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, Nuevos Centros de Población Agrícola y Responsabilidades de funcionarios, pero imprimiéndole orientaciones que no existían en las -

leyes anteriores.

Autoridades Agrarias.- Por lo que toca a las autoridades que funcionan en esta materia, señala al Presidente de la República como máxima autoridad y lo faculta para dictar todas aquellas resoluciones que pongan fin a los expedientes de restitución, dotación o ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de Población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable; al Departamento Agrario con su jefe y sus atribuciones; a los gobernadores de las entidades federativas también con atribuciones determinadas, a las Comisiones Agrarias Mixtas, organizadas de tal manera que se dá una intervención directa a los gobiernos de la Federación, de los Estados y al campesinado por medio de su representante en todo lo que se refiere al procedimiento, que lo hace más expedito con -

el objeto de que a los peticionarios se les dote de tierras y aguas en el menor tiempo posible, debiendo existir una de estas autoridades en cada entidad federativa. Así tenemos en materia de procedimientos en dotación o restitución de tierras la obligación para los pueblos de presentar el original de su solicitud al Gobernador y la copia a la Comisión Agraria Mixta a efecto de que aquél la mande publicar y la turne a ésta en el término de diez días. De no hacerlo, la Comisión Agraria está facultada para iniciar el expediente con la copia. El Presidente de dicha Comisión es el Delegado Agrario; la Secretaría la desempeña un representante del Gobierno del Estado y el resto de los representantes fungen como vocales. El Delegado Agrario, según vemos, tiene una doble personalidad; Presidente de la Comisión Agraria Mixta interviniendo en el procedimiento y Delegado que se encarga de la ejecució

de las resoluciones. Después vienen como autoridades en quinto lugar los Comités Ejecutivos Agrarios, integrados por tres miembros que designa el Gobernador entre los solicitantes del núcleo de población y se encargan de representar legalmente en materia agraria a los campesinos, ejecutar los mandamientos de posesión - haciendo entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal y entregarle la documentación y todo lo que tengan a su cargo al ejecutarse- los mandamientos de posesión. Los Comités Ejecutivos Agrarios cesan automáticamente después de ejecutados estos mandamientos y entran en- funciones los Comisariados Ejidales que es la- última de las autoridades agrarias. Están integrados por tres campesinos del núcleo de población que son elegidos en asamblea general. Tienen como atribuciones las de administrar - los bienes agrarios, vigilar los fracciona---

mientos, representar jurídicamente al núcleo -- de población y además, las señaladas en el artículo 122.

Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

Establece el Código, que los núcleos de - población tendrán derecho a la restitución de-- tierras, bosques y aguas cuando hayan sido privados de ellas por cualesquiera de los actos a -- que se refiere la fracción VIII del artículo -- 27 constitucional y por cuanto a la dotación, es suficiente la carencia de estos bienes para que tengan derecho a obtenerlos, siempre que la --- existéncia del poblado sea anterior a la fecha- de la solicitud y que esté formado por veinte - individuos como mínimo, con derecho a recibir - parcela. Señala igualmente, la capacidad jurídica en materia de dotaciones, así como el procedimiento para obtener tierras por esta vía y la restitutoria. Las fincas afectables en la dotación deben ser de preferencia las de la Federa-

ción, de los Estados o los Municipios y a falta de éstas, todas aquellas cuyos linderos -- sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar habitado más importante -- del núcleo de población peticionario.

Ejidos.- A la parcela ejidal, se le imprimen- nuevas direcciones, pues se establece una diferencia con el concepto de ejido que se tenía en las legislaciones anteriores y más aún con el ejido colonial. Este, no era propiamente un terreno para el cultivo sino "el campo- o tierra que está a la salida del lugar y no- se planta ni se labra y es común a todos los- vecinos". Felipe II mandó en su cédula de diciembre de 1573 que se les diera a los indios ".....un ejido de una legua de largo donde -- puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con los otros de los españoles". En cambio, el ejido posterior, se entendía como un medio de

producción agrícola para el campesino ya sea;-- un complemento del salario del peón o bien una- parcela individual que le permita el acceso a - la tierra y lo libre del dominio del terrate--- niente. El ejido actual, conforme nuestro Códi- go y la Legislación acerca del Crédito Ejidal,- trata de emancipar al campesino pobre no solo - del patrón, sino del prestamista y del acapara- dor de cosechas. Esto lo confirmamos con la re- forma hecha al artículo 139 del Código por de-- creto de 9 de agosto de 1937 que establece la - explotación individual o colectiva de los ejidos, este último sistema en aquellos casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la eco-- nomía ejidal, ya por que los cultivos requieran un proceso de industrialización para la venta - de los productos y que exijan por lo tanto, in- versiones superiores a la capacidad económica in dividual de los ejidatarios o por otras razones-

en las que estime el Estado, la conveniencia de la explotación colectiva. Este sistema de colectivización se completa con la acción del Banco de Crédito Ejidal que tiene entre otros fines los de proporcionar el crédito al través de los organismos formados por ejidatarios para que se aproveche en forma colectiva y el de facilitar a los mismos, todas las ventajas de la técnica moderna de producción con el objeto de obtener para los campesinos un mayor número de beneficios y para el Banco, un control en sus inversiones que trae por consecuencia la garantía de esos préstamos.

Respecto a la extensión de la parcela individual, nos parece que el legislador procedió con cierta ligereza al establecerla en una extensión de cuatro y ocho hectáreas en tierras de riego y temporal respectivamente, sin tomar en consideración que las tierras de

unas regiones son mucho más productivas que las de otras y no deja al Departamento Agrario la - facultad de señalar la extensión que juzgue pertinente, atendiendo a su calidad, de tal manera que debe dotar del mismo número de hectáreas a- los pobladores de los trópicos que a los de la- Mesa Central, siendo que las tierras de aque--- llos lugares, producen tres y cuatro veces más- que las de ésta y la autoridad agraria, aplicando la Ley, procede injustamente.

Se declara inembargable, imprescriptible- e inalienable, con derecho de sucesión de la -- parcela para los familiares del ejidatario o -- personas que hayan dependido económicamente de- él. Impone el Código sanciones de pérdida temporal o definitiva de los derechos sobre la parcela, cuando el adjudicatario no cumpla con las - obligaciones legales. Establece la facultad del Estado de expropiar estas tierras previa indem-

nización cuando sean necesarias para la creación y desarrollo de centros urbanos, establecimientos de vías de comunicación, construcción de obras hidráulicas de interés público y explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal. También puede expropiar las aguas pertenecientes a los ejidos cuando se necesitan para los usos domésticos de los habitantes de estas poblaciones, servicios públicos y abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte y para usos industriales distintos de la producción de fuerza hidráulica.

Teniendo en cuenta las disposiciones a que nos hemos referido en el párrafo anterior, consideramos que la parcela individual es una propiedad sujeta a modalidades y sin relación alguna con ciertas instituciones de de

recho civil como han querido asimilarla.

Ampliación de ejidos.- Prescribe el Código la obligación para las autoridades agrarias de ampliar los ejidos cuando no haya tierras suficientes al ejecutar las resoluciones presidenciales, ya sea convirtiendo al cultivo, las tierras de pasto o de monte mediante el concurso financiero de los gobiernos Federal o de los Estados, Banco de Crédito Ejidal o de los ejidatarios del poblado o bien convirtiendo al cultivo terrenos inaprovechados mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación y ante la imposibilidad de hacerlo, debe el Departamento Agrario tramitar de oficio las ampliaciones de ejidos que reclame la aplicación de las disposiciones agrarias en materia de fraccionamientos. También procede dicha ampliación en los siguientes casos: cuando el poblado haya logrado un eficiente aprovechamiento del ejido, -

que sean como mínimo veinte individuos sin -- parcela y estén capacitados para recibirla, - que las tierras se destinen a formar nuevas - parcelas y finalmente, que no figuren en el - nuevo censo agrario individuos con dotación en algún expediente anterior.

Nuevos Centros de Población Agrícola. - Por - cuanto este punto, pueden crearse nuevos centros de población agrícola ya sea a moción de las autoridades agrarias respectivas o a solicitud de los interesados y procede: cuando las tierras restituidas a un núcleo de población- no sean suficientes para todos los individuos comprendidos en el censo agrario o no se les- pueda dotar complementariamente; que las tierras de dotación no alcancen; que no sea posible satisfacer las necesidades de los peones- acasillados; que las fincas afectables estén- cultivadas con caña de azúcar y existan ins--

talaciones de ingenios propiedad del dueño de - dichas fincas. El mismo Código señala el procedimiento a seguir en estos casos que empieza en el Departamento Agrario y éste pasa los estu--- dios y proyectos al Gobernador y a la Comisión- Agraria Mixta respectiva, a efecto de que manifiesten su opinión en un término de quince días. Se da a conocer el proyecto a los campesinos in teresados y a los propietarios afectados para - que en treinta días expresen lo que a sus derechos convenga. Finalmente, el Presidente de la- República dicta su resolución.

Peones Acasillados.- Tratándose de los peones - acasillados se estableció en las leyes anteriores, que no tenían derecho alguno para solici-- tar ejidos y después en el Código se les recono ce este derecho, pero con ciertas restricciones en el sentido de que podían obtener tierras solamente en las dotaciones de los poblados vecinos o en los núcleos de población que fueran --

creados. Por reformas hechas al artículo 45 el 9 de agosto del año de 1937, se les reconoce - personalidad para solicitar dotación directa-- mente o formar nuevos centros de población, de tal manera que un grupo de peones acasillados- que reunan los requisitos de capacidad y de su jetos de derecho agrario, puede pedir el fraccionamiento de las haciendas donde prestan sus servicios, extendiéndose así a ese tipo espe-- cial de campesinos, los mismos beneficios se-- ñalados en la legislación agraria, en favor de las masas rurales, pues no existía razón ni -- fundamento legal alguno para establecer estas- diferencias teniendo en cuenta que el artículo 27 constitucional prohibe la existencia del -- latifundio y si en una gran hacienda prestan - sus servicios algunos trabajadores con la ca-- tegoría de peones acasillados, es justo y le-- gal que se fraccione respetando siempre la pe-

queña propiedad en virtud de que el latifundio-está prohibido por la misma Constitución.

<u>Pequeña Propiedad</u>.- El artículo 27 Constitucio--nal, establece el respeto a la pequeña propie--dad con un criterio distinto al sustentado hasta antes de 1934, ya que, no se prescribe ese res-peto solamente por cuanto a su dimensión sino -atendiendo a los fines sociales que llena, es -decir, que esté en explotación agrícola. Lo mis mo dice el Código Agrario y señala su inafecta-bilidad por vía de dotación en superficies que-no excedan de ciento cincuenta y trescientas --hectáreas de riego y temporal respectivamente;-pero puede reducirse hasta cien y doscientas --cuando no haya tierras suficientes para dotar a un núcleo de población dentro del radio de 7 ki lómetros. Este último precepto ha sido duramen-te criticado por algunos intelectuales que se -dedican al estudio de estos problemas por con--

siderarlo violatorio de la Constitución que -- declara inafectable la pequeña propiedad agrícola en explotación; pero nosotros estimamos - que no existe apoyo legal para hacer esta aseveración en virtud de que el Código Agrario, - reglamentario del artículo 27, respeta esa garantía constitucional al determinar en último- análisis, la inafectabilidad de cien y doscientas hectáreas de riego o temporal.

Disposiciones inconstitucionales.- Uno de los- ataques que se han dirigido al Código Agrario- y con razón, es el de su inconstitucionalidad teniendo en cuenta el hecho de haberse promulgado por el Presidente de la República en uso de facultades concedidas por el Congreso de la -- Unión que solamente lo autoriza la Constitución en los términos del artículo 29 que dice: "En los casos de invasión, perturbación grave- de la paz pública o cualquier otro que ponga a

la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación .....Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación". Luego, no habiendo existido ningún motivo para que la sociedad se encontrara en peligro o en conflicto porque la expedición del Código Agrario se hizo en una etapa de absoluta normalidad, es indudable la violación al precepto indicado.

También tenemos otras disposiciones inconstitucionales en los artículos 51 y 52 que declaran inafectables ciertos terrenos en atención a

la clase de cultivo a que se dedican como el- café, cacao, plátano, etc. y las extensiones- de tierra necesarias para el funcionamiento - de negociaciones ganaderas. Estos preceptos es- tán muy bien económicamente por el perjuicio- que traerían a la colectividad su fracciona-- miento; pero salta a la vista la violación -- constitucional que prescribe el respeto a la- pequeña propiedad "agrícola en explotación" y no en función de la clase de cultivo o traba- jo a que se dedique la propiedad y finalmente, el artículo 175 que reglamenta ciertas obliga- ciones y derechos del contrato de hipoteca - que en su parte relativa dice: "Los graváme-- nes constituidos sobre los bienes que sufran- afectaciones agrarias, se extinguirán propor- cionalmente a la parte de los bienes afecta-- dos limitándose la garantía de los acreedores en estos casos a la parte proporcional de la-

indemnización que se otorgue a los afectados -- conforme a este Código. En consecuencia, las -- acciones de los acreedores en lo relativo a la- porción extinta de los gravámenes, no podrán al canzar mas bienes de los deudores que la parte- proporcional de la indemnización mencionada".

Este precepto desde el punto de vista de- la moral social, nos parece correcto. Los usure ros en todas las épocas de nuestra historia --- han sido la plaga nacional, principalmente de - la agricultura y justo es que sufran las conse- cuencias que trae al propietario la afectación- de sus tierras; pero tiene el inconveniente de- que el Código Agrario legisla en este punto en- una materia que es de la competencia del Derecho Civil, atribuyéndose facultades que no le corres ponden y privando además al acreedor hipotecario de un derecho sin previo juicio seguido ante los tribunales competentes. Por lo tanto, considera

mos que viola las garantías individuales establecidas por la Constitución General de la República.

x

xx xx

x

CAPITULO III.

EL CREDITO AGRICOLA.

En todos los países y en todas las épocas de la Historia, los agricultores han necesitado del auxilio del crédito para la explotación de la tierra que es la base fundamental de la existencia humana.

La primera institución de crédito que se conoció en nuestro país en los tiempos modernos, con las características actuales de estas instituciones, fué el Banco de Emisión, Circulación y Descuento, fundado el año de 1864 bajo el imperio de Maximiliano. Algunos bancos privados se establecieron después; tenían como el anterior, entre otros fines, el de refaccionar a los agricultores; pero con su carácter de instituciones de especulación comercial. Así es que, por la poca importancia que presentan para nuestro estudio, debido a la labor casi nula que desa--

rrollaron en beneficio de la agricultura, omitiremos referirnos a ellos para principiar el análisis de las instituciones oficiales que se crearon con el objeto de fomentar las actividades agrícolas.

El primer intento oficial que se realiza en México para el establecimiento del crédito agrícola tuvo lugar a principios del presente siglo siendo Presidente de la República el General don Porfirio Díaz, mediante la creación de la Caja de Préstamos para Obras de la Irrigación y fomento de la Agricultura, S.A. el 17 de junio de 1908, cuyo objeto era el de proporcionar fondos a plazos largos y con réditos moderados a las empresas nacionales de irrigación y a las negociaciones agrícolas o ganaderas. Esta Institución tenía el carácter de sociedad anónima; pero el Gobierno ejercía sobre ella un control en cuanto al capital invertido,

elección de algunos miembros del Consejo de Administración, y comisarios, y adquisición de créditos.

La Caja de Préstamos, no produjo los beneficios que se esperaban para la agricultura, en virtud de que siempre se mantuvo al servicio de los grandes intereses. Fueron las influencias y las recomendaciones las que se tomaron en cuenta al hacer los préstamos y no la necesidad de crédito de los pequeños terratenientes. Con la entrada del Presidente Madero se hacen algunas reformas a los estatutos, facultando a dicha institución para que emitiera bonos hasta por dos cientos millones de pesos que debería adquirir el Gobierno en su mayoría, con el objeto de comprar fincas rústicas para fraccionarlas y repartirlas; pero no obstante las modificaciones señaladas, los directivos de la Caja de Préstamos continuaron la política seguida en la época porfiriana. Se hacen nuevas reformas en 1916

y se establece que no deberán proporcionarse-- cantidades por concepto de crédito, mayores de cien mil pesos, a plazos hasta de ocho años y- con interés de ocho por ciento anual. Posteriormente se modifica en 1917 y 1919 hasta que se- determina su liquidación en 1926.

En el mismo año de 1926, cuando la ac-- ción agraria se había intensificado, comprendió el Gobierno que para el mejoramiento de -- las masas rurales era necesario, además de --- restituirlas y dotarlas de tierras, proporcionarles el crédito suficiente para su cultivo.- Con este motivo, el 10 de febrero de 1926, se- expide la Ley que crea el Banco Nacional de -- Crédito Agrícola que debería operar por conducto de las Sociedades Regionales y las Sociedades Locales de Crédito Agrícola. El Banco, como Institución de Estado; pero con carácter de sociedad anónima, se formó con un capital de -

veintiún millones de pesos por aportaciones del-Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados y particulares, con la facultad para el primero de --los gobiernos, de aumentar su capital conservando el control sobre la institución. Su objeto era el fomento, la constitución, la reglamentación y la vigilancia de las Sociedades Regionales y Locales de Crédito, así como el hacer préstamos --de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, construcción de obras y adquisición, fraccionamiento y colonización de tierras. El primer tipo de préstamos se proporcionaba para dedicarlo en los gastos de cultivo y cosecha-con un plazo máximo de dieciocho meses. El segundo servía para la apertura de las tierras que --iban a cultivarse, adquisición de aperos, maquinaria, construcción de obras, etc., con un plazo -hasta de cinco años. La garantía en el avío y la refacción era la cosecha y los bienes propiedad-

de la parte deudora. El tercer tipo de préstamos se otorgaba para la adquisición o colonización de tierras, construcción de obras permanentes de mejoramiento territorial y otras semejantes, con un plazo hasta de veinticinco años y con garantía hipotecaria.

Dos meses después de expedida la Ley de Credito Agrícola, aparece otra autorizando a la Secretaría de Agricultura para fundar los Bancos Agrícolas Ejidales en los Estados que determinara el Ejecutivo a fin de facilitar crédito a los ejidatarios que se organizaran en forma cooperativa. El capital inicial de cada banco debería ser suscrito por el Gobierno Federal, con el objeto de vender las acciones a las Cooperativas que fueran formándose.- Estas hacían préstamos a los ejidatarios: de avío, refacción individual y refacción colectiva.

Después se deroga la Ley anterior y se expide la Ley de Crédito Agrícola de 24 de enero de 1934, que conserva al Banco Nacional de Crédito Agrícola como institución destinada a impulsar esta clase de créditos en la república, con los Bancos Regionales, Locales, etc. En 2 de diciembre de 1935 aparece una Ley Complementaria que reforma la anterior en ciertos puntos, la que con aquella, con excepción de las modificaciones, se encuentra vigente en materia de crédito rural.

<u>INSTITUCIONES DE CREDITO AGRICOLA</u>.- Dos son las que organizan en la actualidad esta materia: el Banco Nacional de Crédito Agrícola para los pequeños propietarios y el Banco de Crédito Ejidal para los ejidatarios. Tanto la primera como la segunda operan en toda la República al través de agencias y jefaturas de zona y por medio de las sociedades locales de crédito respectivas.-

Los préstamos pueden ser de avío, refaccionarios o inmobiliarios. Vigilan la inversión y asesoran a las sociedades locales en cuanto a la explotación agrícola y venta de sus productos. El capital se compone de tres series de acciones, correspondiendo la primera al Gobierno Federal y las dos últimas a los Gobiernos Locales y a los particulares respectivamente.- La administración de la sociedad está a cargo de un Consejo de Administración con la facultad de fijar el límite de los créditos, aprobar los planos de trabajo, etc.

La más importante de estas instituciones es el Banco de Crédito Ejidal por estar en íntima conexión con la acción agraria y por el número de los que resultan beneficiados como son los ejidatarios. Se fundó por escritura de 21 de diciembre de 1935 y comenzó a trabajar el 1o. de enero de 1936. Realiza opera--

ciones de crédito con organismos formados por - personas que tengan el carácter de ejidatarios. Su capital social es de ciento veinte millones- de pesos y tiene entre otros fines, el de encar garse de las diferentes fases del aspecto eco-- nómico del ejido.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal ha au mentado considerablemente el número de socieda- des ejidales de crédito, ampliando en consecuen cia, sus inversiones, ya en la forma de présta- mos comerciales, de avío o de refacción al tra- vés de las agencias y jefaturas de zona; aunque sin poder todavía proporcionar el crédito a la- totalidad de ejidatarios.

Se nota desde la creación de esta institu- ción, un aumento en los beneficios obtenidos por los ejidatarios con este sistema, en relación -- con el crédito otorgado en los años anteriores,- que como hemos dicho, se desvirtuó el fin perse-

guido, al concederse a los terratenientes privilegios o cantidades para la explotación de sus haciendas en atención a la influencia que tenían entre las gentes del Gobierno. La política actual del Banco, teórica y prácticamente es diversa, es decir, consiste en otorgar los préstamos de preferencia a los organismos, para que se aproveche en forma colectiva y el de facilitar todas las ventajas de la técnica moderna de la producción. Así pues, el Banco no se concreta solamente a invertir sus fondos y procurar su garantía, sino que, sin olvidar este punto de mira, asesora a los ejidatarios técnicamente en el cultivo de las tierras, elaboración de los productos y colocación de los mismos en el mercado, con el objeto de recuperar sus inversiones mediante este control técnico y fiscal, y de que, además de librar al ejidatario del terrateniente como lo está con la entrega de las parcelas hecha por el Depar-

tamento Agrario al declararla inalienable, im-- prescriptible e inembargable, se le emancipe de los prestamistas y refaccionadores que son quienes mejores beneficios obtienen de la producción agrícola y finalmente; evita la intervención de los especuladores que siempre han sido la plaga no sólo de los ejidatarios, sino también, de -- los pequeños agricultores, pues son estos acaparadores, los que en último término vienen a obtener los mejores beneficios como intermedia--- rios entre el campesino y el comerciante. No trabajan ni están expuestos a las inclemencias del tiempo, falta de agua, baja de los productos, - etc. que siempre afecta a los hombres del cam-- po o a la oferta y la demanda, exceso de contribuciones, pago de empleados, falta de venta, -- que afecta al comerciante.

Los Almacenes Nacionales de Depósito vienen a coadyuvar eficazmente en la seguridad para --

los ejidatarios de no realizar sus cosechas cuando los productos han bajado de precio en el mercado. Los colocan al margen de la especulación comercial al almacenarles esos productos y entregarles anticipos sobre el valor de los mismos.

Expuesta brevemente la forma como se han venido organizando el crédito agrícola en México, le encontramos la siguiente característica esencial: que siempre se proporciona con fondos del Estado y esto se explica por la función social que éstas instituciones desarrollan. No persiguen el fin de especulación comercial inherente a las sociedades mercantiles; les interesa el impulso de la agricultura, el aumento en la producción y el beneficio del campesino pobre y para ello, le hacen préstamos y lo asesoran, con el doble objeto de recuperar sus inversiones y mejorar a estos hom-

bres que han sido siempre los que han promovido las revoluciones de nuestro país, llevándolas a su triunfo.

Desgraciadamente, en los últimos días se ha ocupado la prensa, de ciertos malos manejos de fondos habidos en las distintas dependencias del Banco Ejidal y ha dado lugar a duras críticas por cuanto al funcionamiento de esta institución. Se dice además, que la forma actual de organización del crédito ejidal es un completo fracaso porque el Estado no tendrá nunca los fondos suficientes para la atención de todos los ejidos del país. Don Luis Cabrera, por otra parte, sostiene la necesidad de que el Estado facilite al ejidatario el dinero que sea necesario para la explotación de la tierra, no en forma de préstamo, sino de subsidio.

Pero es necesario tener en cuenta, respecto a las informaciones de la prensa, que aún

siendo ciertas las noticias, no obedece a defectos del sistema; es problema de hombres. Se hace necesario, por lo tanto, proceder enérgicamente contra esos mangoneadores que defraudan al Fisco y a los trabajadores; depurar el personal y asignar estos puestos de administración y manejo de la hacienda del Banco a personas que siendo capaces, trabajen con honestidad y honradez. No desconocemos que es una tarea ardua en nuestro medio burocrático en el que está tan generalizado el cohecho o "mordida", desde el Secretario de Estado hasta el gendarme de la esquina; pero por lo menos, esta labor ya la emprende el Gobierno y esperamos que en un futuro no muy lejano, se realicen sus deseos que son también los del pueblo mexicano.

Por cuanto a la imposibilidad del Estado para la atención económica de los ejidos, no

desconocemos también, la veracidad de esta afirmación teniendo en cuenta la difícil situación-pecuniaria del Erario en el momento; pero la --estimamos transitoria. Un cambio radical en los sistemas, como se ha venido operando en los últimos años, trae indudablemente repercusiones -de orden económico. Por la desconfianza el ----agricultor no siembra o disminuye su actividad,-el industrial no invierte y si se agregan las -últimas medidas adoptadas con motivo del conflicto petrolero, fácil es comprender la difícil situación económica por la que atravesamos, pero-es necesario tener en cuenta que todo cambio, -radical y profundo de sistemas como en el presente caso, afecta intereses creados que de pronto-redundan en perjuicio de la colectividad; pero a la larga resulta ésta beneficiada.

Por lo que respecta al criterio sustentado por el licenciado Cabrera, lo estimamos improcedente porque entendemos que el Banco de Crédi-

to Ejidal no es una institución de beneficencia pública, sino un organismo con las características ya apuntadas, que interviene en las actividades agrícolas ejidales, no como una sociedad mercantil de especulación comercial, sino con un carácter, que aunque de este tipo de sociedades en lo que se refiere a la forma, eminentemente social por cuanto a su contenido y fin.

x

xx xx

CAPITULO IV.

¿ES RETROACTIVO EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL?.

Cuando se expidió la Constitución de 5 de febrero de 1917 en su artículo 27, se pidió amparo en contra del mismo por considerarlo retroactivo, ya que se estimaba que venía a modificar los caracteres de la propiedad. Nosotros. para contestar esta interrogación haremos abstracción del origen de la propiedad en México; de la teoría patrimonialista del Estado en la que está fundado el precepto relativo a "que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación", para hacer un breve estudio de la retroactividad en sí misma considerada.

Retroacción en su acepción vulgar significa accionar hacia atrás, actuar en lo pasado.- Transportando este concepto a la ley, quiere -

decir producción de efectos en lo pasado ---- o producción de derechos y obligaciones correlativas en lo pretérito.

Dice Savigny que el problema de la re--- troactividad se presenta cuando en un mismo lugar existen leyes de dos épocas con las cua--- les una institución jurídica está relacionada, de tal manera que se duda cual de las leyes -- es la aplicable. Distingue el autor la adquisición de derechos o derechos adquiridos, de la- existencia de derechos o simples expectativas. En el primer caso, es la situación abstracta-- convirtiéndose en concreta, es la relación entre el individuo y la institución. En el segundo caso existe solamente la institución que -- siempre es previa a la relación jurídica. Que- la ley es retroactiva cuando modifica o extingue los derechos adquiridos, no así cuando --- implica una modificación o extinción a las simples expectativas de derecho. De acuerdo con -

esta teoría tenemos el derecho de propiedad: una persona compra un terreno. Existe la relación entre la institución jurídica compra-venta y el -- individuo. Estamos en presencia de un derecho adquirido. Viene una ley que prohibe arrendar las- tierras; se viola ese derecho según Savygny. En- cambio, si no existe esa relación jurídica se trata de espectativas y no hay retroactividad.

Merlin dice que derecho adquirido es aquel que ha ingresado de manera definitiva a nuestro- patrimonio, del que no podemos ser desposeídos - ni por acto de persona de quien lo obtuvimos.

Consideramos inaceptable la teoría de Sa-- vigny que representa la escuela clásica del Derecho Civil, pues con la distinción establecida de adquisición de derechos y existencia de los mismos, no se da una base firme para distinguir los casos en los que hay efecto retroactivo de los - que no los hay. La razón de la divergencia exis-

tente entre los autores clásicos y modernos -- del Derecho Civil estriba en la tendencia de - los primeros, al respeto de los derechos adquiridos, orientada en el sentido de que los derechos nacidos en un régimen anterior, se regulan por dicho ordenamiento. En efecto, dicen: la - ley produce efectos retroactivos cuando afecta derechos adquiridos y no existe tal retroactividad si se encuentra con simples expectativas.

La teoría de Merlin tiene menos consistencia jurídica que la anterior, porque con el criterio de considerar derechos adquiridos --- aquellos que ingresan de una manera definitiva al patrimonio de las personas y que no pueden- ser desposeídas ni por acto de la persona de - quien se obtuvieron, resultaría que quien tuviere un derecho adquirido lo sería para siempre y no podría inclusive enajenarlo puesto -- que ingresó definitivamente al patrimonio.

Nosotros consideramos que existe la re---troactividad de la ley cuando una disposición - nueva declara nulo o inexistente un hecho que,- en el pasado nació y se extinguió para la vida- jurídica. Así por ejemplo, una persona compra - un terreno y lo arrienda. Viene una ley poste--rior que prohibe los arrendamientos de las tie-rras y obliga al arrendador a devolver las ren tas percibidas. Como se trata de un hecho que - nació y se extinguió a la vida jurídica, será - retroactiva la ley por cuanto a la devolución - de las rentas, no así tratándose de la prohibi-ción de arrendar porque se refiere a los efectos de un acto que está por cumplirse. Se imprimen- modalidades a la propiedad a partir de la vigen cia de la nueva ley; pero no se va al pasado. - Si fuera aceptable la teoría de aquellos seño--res, si tuvieran que respetarse todas las situa ciones nacidas en un régimen político y jurídi-co anterior, sería imposible el progreso social;

el derecho se estancaría y estaríamos todavía permitiendo la esclavitud por implicar un ataque a los derechos adquiridos el suprimirla; - el clero mexicano seguiría siendo propietario de gran parte de la propiedad raíz; el latifundista, conservaría sus propiedades.

La parte relativa del artículo 27 constitucional que se ha tachado de retroactiva dice: "Se declaran nulas todas las diligencias,- disposiciones resoluciones y operaciones de -- deslinde, concesión, composición, sentencia, - transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías,-- pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que existan todavía desde la Ley de 26 de junio de 1856".

Este sería el caso típico de retroactividad de la Ley conforme a las teorías de Sa--

vigny y Merlin; pero de acuerdo con nuestra definición, solamente sería retroactiva la ley constitucional si hubiera ordenado la devolución de los frutos percibidos por los detentadores de la propiedad porque iría al pasado; pero la restitución de las tierras sólo rige los efectos de la propiedad a partir de la vigencia de la nueva Ley. Esta tesis está de acuerdo con Ennecerus, Kipp y Wolff que en su Tratado de Derecho Civil dicen lo siguiente: "Esta cuestión no puede como frecuentemente se supone, resolverse por el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo, pues si la ley sólo tiene efecto a partir de su entrada en vigor y sólo para lo futuro, es perfectamente compatible con esto que la ley derogue y modifique también desde ahora y para lo futuro las relaciones que aún subsisten (que nacieron antes). El que una ley que hoy entra en vigor me quite o empeore desde hoy una propiedad que yo tenía, puede-

ser injusto, pero indudablemente no es un ---- efecto retroactivo". Después distinguen dos -- clases de disposiciones: las que determinan el efecto de un hecho y las que se refieren inmediatamente a los derechos mismos, es decir, sin enlace con los hechos de nacimiento o de terminación, en cuanto a su contenido o su efecto, su existencia o inexistencia. Respecto a la -- primera de estas disposiciones dicen: "Las proposiciones jurídicas que según el nuevo derecho, derivan de un hecho la extinción o la modificación de una relación jurídica, se refieren igualmente a todos los hechos futuros de - esta especie, y producen por lo tanto, cuando- el hecho tiene lugar bajo el imperio del nuevo derecho, la supresión y la modificación incluso de aquellas relaciones que habían nacido -- bajo el imperio del derecho anterior". Por --- cuanto a la segunda clase opinan: "De igual --

modo que las anteriores, una disposición de esta especie se refiere únicamente a lo futuro. Pero dice igualmente que en lo futuro, es decir, desde ahora tales derechos deben tener este contenido y este efecto, que deben de existir o dejar de existir, o sea que alcanza también a los derechos de esta índole ya existentes. También -- estos tienen desde ahora en adelante este contenido y este efecto, o de ahora en adelante son - suprimidos".

Hay ocasiones en que la ley es retroactiva pero no se viola garantía constitucional alguna cuando no perjudica los intereses de la -- persona, así lo dispone la Constitución en el - artículo 5o. que dice: "A ninguna ley se dará-- efecto retroactivo en perjuicio de persona al-- guna", luego, si esta retroactividad no perjudica, se sanciona el acto legislativo por la ---- Constitución. Un ejemplo del caso anterior lo - tenemos cuando Juárez derrocó el Imperio de Ma-

ximiliano, que fué un gobierno de facto. Las- personas durante el Imperio celebraron toda - clase de actos jurídicos: contrajeron matrimonio, compraron y vendieron, se divorciaron,-- etc. Por razones de equidad, esos actos se -- declararon válidos: efecto retroactivo de la-- ley permitido por la Constitución. Si no procede el Estado teniendo en cuenta razones de -- conveniencia social, hubiera traído graves -- consecuencias para la colectividad. Otras veces el legislador, por las mismas razones de- conveniencia social, declara en su nueva ley- la vigencia temporal de la antigua en ciertos- aspectos; da efectos retroactivos a la ley nueva en beneficio de la persona, como en las disposiciones transitorias que encontramos en los Códigos declarando el efecto inmediato de la - Ley y la vigencia de la anterior en algunos -- puntos.

x x x

CAPITULO V.

SON APLICABLES LAS LEYES AGRARIAS CUANDO INTERVIENEN LOS EXTRANJEROS COMO AFECTADOS?

NACIONALIDAD.- Se define la nacionalidad diciéndose que es el vínculo jurídico y político que relaciona al individuo con el Estado. Aunque esta definición no abarca el concepto, la aceptaremos para referirnos a la nacionalidad en nuestro derecho mexicano, que está en íntima conexión con la condición de los extranjeros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 30, 31 y 32, y la Ley de Nacionalidad y Naturalización, reglamentaria de estos preceptos, establecen quienes son mexicanos por nacimiento y quienes lo son por naturalización, adoptando para el primer tipo de nacionales el jus sanguinis y el jus sol-i, conocidos en la doctrina como los dos grandes sistemas para fijar la nacionalidad; y-

por cuanto al segundo tipo, cuando se trata-- de extranjeros que obtengan de la Secretaría- de Relaciones su carta de naturalización o -- bien, que siendo mujer, contraiga matrimonio- con mexicano y tenga o establezca su domici-- lio en el territorio nacional. Las disposicio nes constitucionales señalan una serie de --- obligaciones que tienen los mexicanos frente- al Estado.

EXTRANJEROS.- En lo que se refiere a los ex- tranjeros, la Constitución prescribe en su -- artículo 33 que tendrán esta calidad los que- no reunan los requisitos de los nacionales, - de tal manera que en quienes no se encuentren los elementos constitutivos de la nacionali-- dad mexicana, deberán considerarse, indudable mente, como extranjeros.

La condición de los extranjeros ha con- sistido en todos los tiempos en determinar --

por cuanto al segundo tipo, cuando se trata-- de extranjeros que obtengan de la Secretaría-de Relaciones su carta de naturalización o -- bien, que siendo mujer, contraiga matrimonio-con mexicano y tenga o establezca su domici--lio en el territorio nacional. Las disposiciones constitucionales señalan una serie de --- obligaciones que tienen los mexicanos frente-al Estado.

EXTRANJEROS.- En lo que se refiere a los extranjeros, la Constitución prescribe en su -- artículo 33 que tendrán esta calidad los que-no reunan los requisitos de los nacionales, -de tal manera que en quienes no se encuentren los elementos constitutivos de la nacionali--dad mexicana, deberán considerarse, indudablemente, como extranjeros.

La condición de los extranjeros ha consistido en todos los tiempos en determinar --

los derechos de que gozan en cada país; y la -- ley competente para fijarlos es la del país donde residen. Todos los Estados Modernos en sus - legislaciones establecen un mínimum de derechos- para el extranjero, pues la época en que se le - consideraba enemigo y sin ninguna personalidad- jurídica, la tenemos presente como un recuerdo- histórico.

Nuestra Constitución y demás leyes reglamentarias, establecen la condición de los ex--- tranjeros al otorgarles los derechos públicos y privados que se conceden a los nacionales. Esto lo vemos, tratándose de los primeros derechos,- en el artículo 33 constitucional que les otorga las garantías individuales del primer capítulo- del título primero de la Constitución, pudiendo en consecuencia: a) manifestar sus ideas libremente ya en forma escrita o verbal, siempre que no implique un ataque a la moral, a los derechos

de tercero o se perturbe el orden público; b)- ejercer el derecho de petición; c) entrar y -- salir de la República; d) se les garantiza la- vida, la libertad, sus propiedades, posesiones o pertenencias estableciéndose el requisito -- de juicio previo seguido ante los tribunales - competentes y conforme a las leyes aplicables- para los casos en que hayan de discutirse es-- tos derechos; y por cuanto a los derechos privados, pueden: a) contraer matrimonio y divorciarse; b) comprar y vender; c) ejercer actos de comercio; d) en general celebrar toda clase de contratos, con ciertas restricciones esta-- blecidas por las leyes respecto a los requisitos que debe llenarse para adquirir bienes inmuebles y concesiones del Estado y e) acudir - a los tribunales a hacer valer sus derechos.

CONFLICTOS DE LEYES.- Se estudia esta materia a propósito de las diferencias que existen en-

las legislaciones de los países por lo que se refiere a las reglas de solución cuando interviene un extranjero en una relación jurídica. - Es una de las cuestiones más difíciles del Derecho Internacional Privado y no se ha conseguido hasta ahora la unificación del mismo en los diversos Estados soberanos, tanto por la dificultad que presenta la uniformidad en la calificación de las instituciones jurídicas, como por la dificultad también existente de tener en todos los países las mismas reglas para la solución de los conflictos. Sírvenes de ejemplo para demostrar el hecho primero, el testamento ológrafo que en Holanda está prohibido otorgarlo; prohibición incluida en el capítulo de la capacidad; en cambio, en otros países como en México, se encuentra esta institución catalogada en la forma de los testamentos. Vemos pues que en Holanda se califica el testamento de manera distinta a México y colocándonos en un conflicto de leyes

de dos países que hagan estas distintas califi caciones, aun teniendo las mismas reglas de -- aplicación de "la ley nacional del extranjero- en cuanto al estado y capacidad de las perso-- nas" y la de "locus regit actum" para la for-- ma de los contratos, el problema será insoluble. El testamento ológrafo hecho por un holandés en el extranjero, no tendrá ninguna validez para- la legislación holandesa. El mismo problema se nos presenta tratándose de reglas distintas de conflictos de leyes. Con razón ha dicho Bouhier que "el espíritu más sutil y mas ágil corre pe ligro de equivocarse al estudiar estos proble- mas".

El estudio de los conflictos de leyes -- se remonta al siglo XII con los glosadores, en tre los que se distingue Accursio en su Glosa- Magna, sobre una Ley contenida en el Código -- de Justiniano. Vienen después los postglosado-

res de la Escuela Italiana con Bartolo y Doumulin que hacen una glosa sobre la glosa. Los postglo-sadores estudiaron los conflictos entre las leyes de Bolonia y Módena y establecieron las siguien-tes reglas: a) distinguen en materia procesal las reglas "ordenatoria litis" y decisoria litis" debiéndose aplicar la ley del Juez en el primer caso; b) la regla "locus regit actum" para la forma extrínseca de los actos y c) la necesidad de in-vestigar la ley extranjera a que las partes han tenido intención de someterse en cuanto a la substancia de los contratos: autonomía de la volun-tad.

Posteriormente, en el siglo XVI aparece la Escuela Francesa de la territorialidad de las costumbres cuyo fundador es Bernard d'Argentré. Divide los estatutos en reales y personales, que tienen por objeto las cosas y las personas respectivamente y en cuanto a los límites de su aplicación, establece el principio de que los estatutos

son reales o territoriales, y excepcionalmente, personales o extraterritoriales; de tal manera que, cuando en una relación jurídica intervenga un bien, necesariamente se tratará de un estatuto real y que las leyes extranjeras se aplican en virtud de una obligación exigida por el derecho.

Un siglo después, aparece la Escuela Holandesa representada por los hermanos Voet y Ulrich Huber que conserva la clasificación bipartita de los estatutos y los límites de aplicación de la Escuela Francesa; pero difiere de ésta en cuanto a la idea de obligación al aplicar los estatutos extraterritoriales, ya que, conforme a esta Escuela, los jueces no están jurídicamente obligados, en modo alguno, a aplicar la ley extranjera por ser contrario a la soberanía e independencia de los Estados, y si se aplica en una cierta medida, es sólo por cortesía internacional.

Entra el siglo XIX con las Escuelas Moder-- nas de la territorialidad, personalidad del de-- recho y las dos intermedias de Savigny y Pillet. La Escuela de la territorialidad o Doctrina Anglo americana es una continuación de la holandesa -- antigua, que se intoduce en Escocia y la Gran -- Bretaña, para pasar más tarde a Norteamérica en- donde es enseñada durante todo el siglo XIX por- los más ilustres jurisconsultos, constituyendo - el derecho positivo admitido por los Tribunales. Sostiene, que las leyes de cada país son en prin cipio territoriales, siendo aplicables a todas-- las cosas y a todas las personas y que, si las - leyes extranjeras se aplican a ciertos casos y - a ciertas materias es a título de pura cortesía- internacional: Comitas gentium.

La Escuela Italiana de la personalidad del derecho, que tiene de representantes a Fiore, -- Mancini y Ricci, sostiene un criterio opuesto a- la anterior, en el sentido de que todas las leyes

son en principio personales por hacerse para - las personas que son a quienes conciernen e invoca en apoyo de esta tesis el principio de -- las nacionalidades y la preponderancia de la - soberanía personal sobre la del territorio. Pero los mismos autores de la Escuela de la personalidad del derecho admiten algunas excepciones al principio general y son: a) todas las- leyes de orden público como las relativas al - régimen de la propiedad inmueble, les penales,- las de derecho público, policía, crédito público, etc.; b) la regla "locus regit actum" para la forma extrínseca de los actos jurídicos y - c) la autonomía de la voluntad por cuanto a -- los actos jurídicos que tienen su origen en la voluntad de las partes. En consecuencia, tratándose de las excepciones señaladas, es aplicable la ley territorial conforme esta Escuela.

La Escuela de Savigny considera que las- leyes son, ya territoriales, ya extraterritoria

les, y que corresponde al Derecho Internacional Privado catalogarlas en una u otra categoría, -- con arreglo a su naturaleza y a su objeto. Re-- chaza la clasificación bipartita de los estatutos hecha por la Escuela Francesa de D'Argentré y está de acuerdo con ella, en el sentido de -- que las leyes extranjeras se aplican en virtud- de una obligación jurídica y no por cortesía, - afirmando que "el Juez no debe aplicar las le-- yes de su país más que a las personas y a los-- casos para los cuales han sido hechas". Respecto al límite de aplicación de las leyes, dice-- que hay que distinguir el derecho a la persona- y el derecho aplicable a la relación jurídica - en particular. Que en lo relativo a la ley de - la persona se aplica sin dificultad la ley del- domicilio; pero cuando la persona interviene en las diversas relaciones jurídicas, el derecho - de la persona debe ceder ante la ley aplicable- a estas relaciones. Que es necesario investigar

cuál es esa ley y dice, que se determina por la idea de sumisión voluntaria. Así, se supone que las personas se han sometido voluntariamente a la ley del lugar donde contratan y a la ley del lugar de la situación, en materia de inmuebles. Cuando existen relaciones que Savigny no logra solucionar mediante este sistema, ocurre a la naturaleza de las cosas.

Finalmente, la Escuela de Pillet sostiene que el objeto del Derecho Internacional Privado es extender la autoridad de las leyes nacionales a las relaciones internacionales y para demostrarlo hace una explicación de la sociedad internacional, en donde encuentra dos hechos fundamentales: a) Estados soberanos e independientes y b) cada uno con su legislación propia. Que el problema se presenta porque hay diversos Estados y diversas legislaciones. Que atendiendo al objeto del Derecho Internacional Privado de proyectar las leyes internas a

la pantalla del orden internacional, es necesario estudiar los dos caracteres de estas leyes:- a) permanencia o sea la aplicación a los individuos de una manera constante y b) generalidad, es decir, que se aplica a todos los individuos y a todas las relaciones jurídicas en su territorio. Que al transportar la ley al Derecho Internacional, es necesario que pierda uno de estos dos caracteres por virtud de la imposibilidad de conservarlos y para el caso, es necesario sacrificar la generalidad o la permanencia, consistiendo el problema en determinar cuál de los dos debe comprimirse y para ello formula el principio del menor sacrificio que siempre es el del carácter de menor importancia; y para saber cual de los dos es menos importante, debe atenderse al fin social de la ley, que consiste en la protección de los intereses individuales o colectivos, por lo que, las leyes lo hacen de dos maneras: a) protegiendo el interés individual y

sacrificando el colectivo o b) dándole protección a éste y sacrificando aquél. Pone de ejemplo la ley relativa al estado y capacidad de -- las personas, que tiene como objeto social el-- de proteger al individuo donde quiera que se - encuentre para defenderlo en el comercio jurídico; en este caso, la ley debe ser permanente- sacrificando su carácter de generalidad. Si se trata del régimen de bienes muebles o inmuebles, será general con el sacrificio de la permanencia en virtud de que el fin social de esta ley es proteger los intereses de la colectividad sobre los intereses particulares.

REGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES.- Hecha ya la- relación suscinta de las escuelas que se han - encargado del estudio de los conflictos de leyes desde la antigüedad hasta los tiempos modernos, fácil es desprender los tres criterios reinantes: a) territorialidad de la ley como -

principio general, dejando un margen muy reducido para la aplicación de las leyes extranjeras; b) la regla general de la personalidad del derecho y por excepción la territorialidad para los casos determinados y c) el principio que señala un justo equilibrio entre ambas leyes.

Todas las escuelas que han diferido en cuanto a muchas de las reglas para la solución de los conflictos, están de acuerdo en que los bienes inmuebles se sometan a la ley del lugar de su situación. Pillet sostiene y con él algunos autores, que en esta regla debe tenerse en cuenta, además, la capacidad de los contratantes y la forma extrínseca de los actos por estar sometidos a reglas especiales. Establece la excepción a la lex rei sitae por cuanto a los buques, aeronaves y submarinos en virtud de que los primeros y segundos están en constante traslado de un país a otro y no sería posible apli-

car la ley del lugar de la situación, porque-nos colocaríamos en el absurdo de someter a - estos bienes a la competencia de tantas leyes como países atravesaran, haciéndose imposi-- ble el comercio jurídico. Tampoco sería posi- ble respecto de los cables submarinos que -- se encuentran sucesivamente: en las aguas te- rritoriales del país de donde parten, después en el mar libre y por último, en las aguas -- del país donde terminan.

La doctrina de todos los tiempos, la ju risprudencia y el derecho positivo de todos - los países, admiten unánimemente la solución- que hemos apuntado en cuanto a la competencia de la ley del lugar de la situación de los -- bienes inmuebles, siendo éste uno de los rarí simos puntos en que la uniformidad ha existi- do en una materia como el Derecho Internacio- nal Privado, que se ha prestado a la exposi-- ción de tantas teorías. Así vemos que, mien--

tras en algunos países europeos se rige el estado y capacidad de las personas por la ley nacional del individuo, en nuestra legislación y en las legislaciones de la mayoría de los Estados de América, es regida por la ley del domicilio; que en tanto es competente en unos la ley nacional del difunto tratándose de la sucesión, para otros lo es la ley de la situación de los bienes o la ley del domicilio del autor de la herencia. Las legislaciones en esta materia son variadas y complejas y con este motivo, se producen los conflictos de leyes.

Nuestro derecho, consecuente con la doctrina y la jurisprudencia imperantes, establece en el artículo 121 fracción II de la Constitución, que los bienes inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación y el mismo precepto se encuentra consignado en el artículo 14 del Código Civil, vigente en el Distrito y Territorios Federales, para los asuntos del orden común y en

toda la República para los asuntos del orden federal y por lo tanto, aplicable a los extranjeros con fundamento en lo que dispone el artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que prescribe la competencia de la ley federal en la modificación y restricción de los derechos civiles de que gozan los extranjeros.

De lo anterior, fácil es comprender el derecho que tiene el Estado Mexicano para aplicar las leyes mexicanas a los extranjeros en cuanto al régimen de propiedad de los inmuebles. La expropiación que hace de las tierras propiedad de los extranjeros para dotar a los núcleos de población, tiene por base el artículo 27 constitucional que dispone en su primer párrafo: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de-

trasmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada" y si se agrega además, la prohibición establecida por el mismo artículo en cuanto a la existencia del latifundio, se comprende también que no se viola ninguna garantía constitucional cuando se expropian al extranjero tierras en extensión mayor que la fijada para la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El Estado Mexicano, según hemos dicho, concede a los extranjeros el mínimum de derechos establecidos por el derecho de gentes. Gozan de todas las garantías individuales y de los derechos privados concedidos a los mexicanos. Nuestro Estado no se coloca al margen de la comunidad jurídica internacional al aplicarles sus leyes. Se procedería en contra de los más elementales principios de justicia y equidad si se estableciera una excepción en las leyes agrarias cuando se tratara de los extranje-

ros, teniendo en cuenta además, que éstas son disposiciones de orden público en las que la sociedad está interesada.

Ahora bien, ¿procede el pago de la indemnización a los extranjeros en los casos de expropiación de sus tierras? Indudablemente que sí, conforme lo dispone el artículo 27 constitucional y la Ley de la Deuda Agraria de 10 de enero de 1920; pero con bonos de la deuda pública que deberán hacerse efectivos en la forma como esta ley lo determina; esto, desde el punto de vista constitucional, porque atendiendo a las razones históricas es necesario tener en cuenta la idea de los que iniciaron y realizaron el movimiento agrario, que fué de restituir a los pueblos las tierras que se les habían quitado.- El espíritu del legislador fué, según parece, el de que la medida fundamental para la solución del problema agrario

era la de restitución y subsidiariamente la do-- tación, porque consideró que la gran mayoría de- los latifundistas poseían las tierras como con-- se cuencia del despojo que sufrieron los pue---- blos de indios, y al efecto, se señaló el proce- dimiento para que los pueblos, rancherías, con-- gregaciones y comunidades justificaran su dere-- cho ante las autoridades agrarias. Estos núcleos de población no pudieron acreditar su propiedad, por la carencia de títulos y por tal motivo no-- se les restituyeron las tierras. Entonces se --- cambió en casi todos los casos por dotación de - tal manera que la acción agraria en su mayoría,- ha sido de dotación de tierras y a éso obedece - la enormidad de la deuda.

Así pues, teniendo en cuenta estas razo- nes, nos atrevemos a sostener que no debe pagar- se la deuda agraria, ni a extranjeros ni a me-- xicanos; y adquiere más fuerza nuestro crite---

rio, si pensamos que la mayoría de las haciendas conservan aún todavía, nombres indios puesto que éstos fueron los primeros poseedores, siendo despojados después injustamente.

x

x x

x

CAPITULO VI.

C O N C L U S I O N E S.

I.- El régimen de la propiedad en México, semantuvo en estado de desorganización, desde la época precortesiana hasta los primeros años del presente siglo.

II.- El Clero Mexicano contribuyó a la decadencia de la pequeña propiedad hasta la segunda mitad del siglo pasado.

III.- Las Leyes de Colonización y las Compañías Deslindadoras coadyuvaron, también, al mantenimiento de la mala distribución dela tierra.

IV.- La Revolución Agraria se inicia con Morelos; pero no llega a cristalizar en resultados positivos, debido al triunfo del Plan de Iguala con Iturbide.

V.- El movimiento agrario se reanuda con Zapata, planteando la necesidad inaplaza---

ble de un nuevo sistema legislativo --- agrario.

VI.- La acción agraria se intensifica en el período presidencial del General Obregón y más aún en el actual.

VII.- El Código Agrario contiene disposiciones que hacen fácil y rápida la tramitación de los expedientes y normas que garantizan la propiedad ejidal y la liberación económica de los ejidatarios.

VIII.- El crédito proporcionado por el Estado, a los ejidatarios y a los pequeños agricultores y la enseñanza técnica en el cultivo, elaboración, venta y consumo de los productos, son el complemento de la acción agraria.

IX.- La producción agrícola ha disminuído, no porque el ejidatario y el pequeño agricultor dejen de explotar sus tierras,

sino debido a que el terrateniente siembra menos.

X.- Los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, son sociedades mercantiles en --- cuanto a su forma, pero no de especulación comercial, por lo que se refiere a su contenido y fin. Son instituciones que desarrollan una labor eminentemente social en beneficio de las masas rurales y de la colectividad.

XI.- No es retroactivo el artículo 27 Constitucional porque impone modalidades a la propiedad a partir de la vigencia de la Constitución.

XII.- Son aplicables todas nuestras leyes agrarias a los extranjeros, de acuerdo con la doctrina de todos los países y de todas las épocas y del Derecho Positivo Mexicano.

MANUEL GANDARA LABORIN.